Datum
1 mei 2015

Onderwerp
Alternatief voor BGL

Uw kenmerk
DB2015/139U

Ons kenmerk
JtH/RvZ/HS/2015/0##

Bijlage(n)

Aan de Staatssecretaris van Financiën
Ir. E.D. Wiebes
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Geachte heer Wiebes,

Op 20 april 2015 heeft u ons gevraagd om met spoed een advies uit te brengen over het voorgestelde alternatief voor de Beschikking geen loonheffingen (BGL). Deze spoed is gewenst omdat het kabinet ernaar streeft om dit alternatief per 1 januari 2016 in te voeren. Hieronder vindt u ons advies.

Allereerst verwijzen wij naar het advies dat wij vorig jaar op uw verzoek hebben uitgebracht over uw voorstel om de Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) te vervangen door de BGL. Hierin constateerden wij dat de omvang van *structurele* schijnzelfstandigheid niet nauwkeurig kan worden vastgesteld. Daardoor kan ook niet worden vastgesteld of het probleem zo groot is dat het overheidsinterventie rechtvaardigt. Wij stellen vast dat ook het nu voorliggende alternatief dit inzicht niet biedt. Bovendien is het Kabinet voornemens om de verschillen in fiscale behandeling tussen opdrachtnemers en werknemers te verkleinen. Naar verwachting zal het interdepartementale beleidsonderzoek naar zzp'ers (IBO-zzp) daar bouwstenen voor aandragen. Het verkleinen van fiscale prikkels kan de problematiek van de schijnzelfstandigheid verminderen, zodat opdrachtgevers en opdrachtnemers, en werkgevers en werknemers, veel eerder de best passende vorm voor de arbeidsrelatie zullen kiezen. Ten einde het aantal beleidswijzigingen te beperken achten wij het raadzaam om de bevindingen uit het IBO-zzp af te wachten en op grond van die bevindingen te bezien of en in hoeverre additioneel beleid met betrekking tot schijnzelfstandigheid nodig is.

Met inachtneming van het voorgaande hebben wij de gevolgen voor de regeldruk van het voorgestelde alternatief voor de BGL getoetst. Dit alternatief is tot stand gekomen in overleg met belanghebbende partijen en neemt een aantal bezwaren tegen de BGL weg. Wij hebben in onze toetsing gekeken of het alternatief minder belastend is dan de huidige VAR en/of de eerder voorgestelde BGL. Hierbij hebben wij het volgende toetsingskader gebruikt:

1. Nuloptie: Is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Is de regeldruk proportioneel ten opzichte van het beleidsdoel? Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een passende uitvoeringswijze met het oog op de dienstverlening?

Contact
Wijnhaven 26
2511 GA Den Haag
Postbus 16228
2500 BE Den Haag
T (070) 310 86 66
F (070) 310 86 79
www.actal.nl
info@actal.nl

De eerste vraag hebben wij hierboven en in ons vorige advies al behandeld. Daarom richten wij ons in dit advies op de laatste twee vragen. Onze adviespunten volgen hierna.

Gevolgen regeldruk

Het alternatief voor de BGL brengt eenmalige administratieve lasten met zich mee die tot circa € 4 miljoen kunnen oplopen. Daarnaast leidt het tot een structurele verlaging van de administratieve lasten van circa € 10 miljoen. Ook brengt het alternatief inhoudelijke nalevingskosten en toezichtlasten met zich mee voor opdrachtgevers en opdrachtnemers. Deze nalevingskosten en toezichtlasten zijn niet in beeld gebracht.

Wij adviseren u om de gevolgen voor de regeldruk volledig in beeld te brengen.

Gebruik modelovereenkomsten

In het alternatief voor de BGL worden opdrachtgevers er medeverantwoordelijk voor dat opdrachtnemers hun werkzaamheden uitvoeren conform het afgesloten contract. Dat gold ook voor de eerder voorgestelde BGL. Het verschil is dat de opdrachtgever dat contract moet opstellen in overeenstemming met een vooraf goedgekeurde modelovereenkomst. Onduidelijk is nog of en in hoeverre de goedgekeurde modelovereenkomsten leiden tot contracten die in de praktijk werkbaar zijn. Daarnaast moet de opdrachtgever erop toezien dat de opdrachtnemer zijn werkzaamheden ook daadwerkelijk conform dit contract uitvoert.

Het alternatief voor de BGL veroorzaakt minder administratieve lasten dan het vorige voorstel. Dat komt doordat nu met een beperkt aantal modelovereenkomsten kan worden vastgesteld hoe opdrachtnemers hun werkzaamheden moeten uitvoeren om zekerheid over de arbeidsrelatie te verkrijgen. Daar staat tegenover dat het opstellen en aangaan van een contract dat overeenstemt met een modelovereenkomst tot meer inhoudelijke nalevingskosten leidt. Verder is nu nog onzeker hoe de toezichthouders de werkzaamheden in de praktijk zullen beoordelen. Die onzekerheid kunnen opdrachtgevers en opdrachtnemers alleen verkleinen door precies volgens hun contract te werken en ervoor te zorgen dat dit contract overeenkomt met een goedgekeurde modelovereenkomst.

Proportionele regelgeving en handhaving

Een belangrijk nadeel van de eerder voorgestelde BGL was dat de opdrachtgever en opdrachtnemer van tevoren geen duidelijkheid hadden over de manier waarop de opdrachtnemer zijn werkzaamheden moest uitvoeren om er zeker van te zijn dat hun arbeidsrelatie niet als een (fictieve) dienstbetrekking zou worden aangemerkt. Met het alternatief voor de BGL kan er hier per sector meer duidelijkheid over komen aan de hand van de genoemde modelovereenkomsten. Ook kunnen deze modelovereenkomsten een nuttige rol hebben in het inrichten van de opdracht. Het voorstel bevat nu een termijn voor de vrijwaring voor de loonheffing. Het is minder belastend als géén termijn wordt gehanteerd en de vrijwaring geldt voor onbeperkte tijd. De termijn is onnodig belastend, omdat al een voorbehoud voor de vrijwaring wordt gemaakt voor wijzigingen in de wetgeving of als jurisprudentie daar aanleiding toe geeft.

Het alternatief voor de BGL vergroot de mogelijkheden van de Belastingdienst om te handhaven. Daar staan echter kostenverhogingen tegenover. Zo moeten ondernemers die hun arbeid aanbieden, kunnen bewijzen dat ze geen werknemer zijn. Daarnaast moeten opdrachtgevers die werkzaamheden uitbesteden, bewijzen dat ze (voor die specifieke opdrachten) geen werkgever zijn. Bovendien moeten de werkzaamheden conform de overeenkomst worden uitgevoerd op alle punten die van invloed kunnen zijn op de kwalificatie van de arbeidsrelatie. Dit kan leiden tot een toename van de inhoudelijke nalevingskosten. De wijze waarop toezicht wordt gehouden is hierop van invloed. Als bij toezicht details uit de overeenkomst worden gecontroleerd op naleving in de praktijk, en als de toezichthouder op basis van kleine tekortkomingen zou besluiten dat de arbeidsrelatie als een dienstbetrekking wordt gekwalificeerd, dan zou dat tot een onwerkbare situatie kunnen leiden.

Een eenvoudig voorbeeld maakt dit duidelijk. Neem een modelovereenkomst die aangeeft dat de opdrachtnemer zelf zorg moet dragen voor zijn gereedschappen. De vraag is wat hij moet doen als tijdens de werkzaamheden een stuk gereedschap kapot gaat. Volgens de overeenkomst mag hij dan geen gereedschap van zijn opdrachtgever lenen. Hij zal de werkzaamheden moeten staken en zelf voor vervanging moeten zorgen. Dit is voor geen van beide partijen wenselijk en kan leiden tot een kostenverhoging.

Beperken van onbedoelde gevolgen

Het alternatief voor de BGL is nadrukkelijk niet bedoeld om een papieren werkelijkheid te creëren. Het oogmerk is juist om schijnconstructies tegen te gaan. Het precies moeten werken volgens 'het papieren contract' kan voor sommigen sectoren echter onbedoelde en onvoorziene gevolgen hebben. Die gevolgen kunnen op een aantal manieren worden beperkt. Wij stellen de volgende maatregelen voor:

1. Maak in geval van niet-goedgekeurde modelovereenkomsten duidelijk welke bepalingen in die overeenkomsten goedkeuring in de weg staan.
2. Geef in de modelovereenkomst aan welke bepalingen essentieel zijn en niet kunnen worden gewijzigd zonder rechtsgevolgen voor de loonheffing.
3. Publiceer welke werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd zonder dat er een contract hoeft te zijn dat overeenkomt met een modelovereenkomst.
4. Monitor na invoering van dit alternatief welke onbedoelde belemmeringen er optreden en neem deze zo snel mogelijk weg.
5. Ondersteun elektronische contracten waarin verschil gemaakt wordt tussen essentiële en overige artikelen.
6. Ondersteun kortdurende opdrachten voor het verrichten van arbeid of sluit die voor deze regeling uit.

Wij adviseren u deze minder belastende alternatieven in uw voorstel op te nemen.

Resumé

Het alternatief voor de BGL beoogt schijnzelfstandigheid tegen te gaan door opdrachtgevers medeverantwoordelijk te maken voor de aard van de arbeidsrelatie met hun opdrachtnemers. Zoals wij in ons advies over de BGL al hebben aangegeven, kan de omvang van de problematiek van de schijnzelfstandigheid niet worden vastgesteld. Daardoor is het niet goed mogelijk om de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen te beoordelen.

Daarnaast loopt momenteel een interdepartementaal beleidsonderzoek naar zzp'ers. De uitkomsten hiervan zullen naar verwachting gevolgen hebben voor het beleid ten aanzien van schijnzelfstandigheid. Onderdeel van dit beleid is om de verschillen in fiscale behandeling tussen opdrachtnemers en werknemers te verkleinen, waardoor de fiscale prikkels verminderen zodat opdrachtgevers en opdrachtnemers – en ook werkgevers en werknemers – vaker voor de arbeidsrelatie zullen kiezen die hen het best past, in plaats van de vorm die fiscaal het gunstigst is.

Vanuit regeldruk bezien biedt het nu voorgestelde alternatief enige voordelen ten opzichte van het eerdere voorstel voor de BGL. Deze voordelen betreffen lagere administratieve lasten en per sector meer duidelijkheid over hoe de overheid een arbeidsrelatie kwalificeert. Daar staat tegenover dat het voorgestelde alternatief voor de BGL een toename van de inhoudelijke nalevingskosten met zich meebrengt, omdat het voor opdrachtgevers en opdrachtnemers nauwer luistert om hun werkzaamheden conform de modelovereenkomst in te richten en uit te voeren.

Ten slotte constateren wij dat het voorgestelde alternatief voor de BGL regeldrukgevolgen heeft die niet in beeld zijn gebracht.

Alles overwegende adviseren wij u het wetsvoorstel nu nog niet in te dienen.

Wij vertrouwen er op u met dit advies van dienst te zijn geweest en zien uw reactie graag tegemoet.

Hoogachtend,

J. ten Hoopen
voorzitter

R.W. van Zijp
secretaris